

中共河北省委党校学术著作出版基金资助出版

乡村治理模式 创新研究

梁军峰 著

河北人民出版社

中共河北省委党校学术著作出版基金资助出版

乡村治理模式 创新研究

梁军峰 著

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理模式创新研究 / 梁军峰著. —石家庄:
河北人民出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-202-10804-8

I. ①乡… II. ①梁… III. ①农村-群众自治-研究-中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 183871 号

书 名 乡村治理模式创新研究
著 者 梁军峰

责任编辑 李 耘
美术编辑 李 欣
封面设计 李 琦
责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷 河北省党校印刷厂
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 15.5
字 数 254 000
版 次 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-202-10804-8/D·747
定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究

导论：草根民主的成长

在中国，农村问题往往是革命和建设的起点。在新民主主义革命中，中国共产党正是在广大的农村发动土地革命，带领农民赢得革命的胜利。20世纪七八十年代，也正是发自农村的土地承包经营责任制开启了中国改革开放的进程，同时也迎来了乡村治理模式的重大变革。村民自治作为中国农村改革的三大创造之一，它以村民通过“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”自我管理本村的公共事务和公益事业为重要特征，成为当前农村社会治理的一种有效形式。这个根植于泥土、行走在村野的民主，被人们亲切地称为“草根民主”。这场由执政党倡导、亿万民众参与的“草根民主运动”，极大地改变了当代中国基层政治生态，为探索中国特色政治发展道路提供了宝贵的经验。

一、村民自治的发展历程

从制度变迁的角度来考察，正如中国农村的家庭联产承包责任制最初是农民自发的产物一样，中国农村村民自治最初也是由农民自发创造的，是一种诱致性的制度变迁；之后，也正如家庭联产承包责任制一样，村民自治的合法化及其推广都离不开国家力量的介入，村民自治的发展逐步进入了强制性制度变迁阶段。根据历史发展的进程，我们把村民自治的发展分为四个阶段。

第一阶段：制度萌芽阶段，时间是1980年至1982年。家庭联产承包责任制使原来“三级所有，队为基础”的人民公社体制失去了存在的基础而趋于瓦解，但却没有为农村地方性公共产品的供给提供同样有效的制度安排，农村社会面临着公共产品供给的短缺问题。为解决这一问题，80年代初当一些地方基层组织体系处于瘫痪状态时，农民就创造了自己管理自己的村民自治的组织形式——村民委员会。一般认为，广西壮族自治区罗城县和宜山县一带农村是村民委员会的发源地。其中，宜山县（现为宜州市）三台公社合寨大队（现为屏南乡合寨村）的果作等6个生产队的85户农民，以无记名投



票方式选举产生的果作村民委员会是我国历史上的第一个村民委员会。^① 果作村民委员会的成立产生了示范效应，当地其他村庄也开始自发地组织各种类型的自治组织。有的叫“村治安领导小组”“村治安联防小组”，有的叫“村管委会”或“村民委员会”。这些自治组织一成立就在解决乱占耕地、打架斗殴、乱砍滥伐、偷盗、赌博、水利失修等方面发挥了良好作用，引起了当地党委、政府的高度重视。罗城、宜山两县县委和县政府充分肯定了这些自治组织的作用，并在1981年春天将这些自治组织的名称统一为“村民委员会”。两县所属地委通过调查研究后指出：“村民委员会建立后，发挥了较好的作用”，希望各地“组织干部社员学习讨论，并根据各地情况从实际出发，参照执行”。这样一来，村民委员会首先在广西的一些地区建立起来。此后，全国其他一些农村地区也陆续出现了村民委员会式的组织。到1982年底，村民委员会在全国不少农村地区有了发展。这一时期出现的村民委员会及其类似组织，是后来作为村民自治组织的村民委员会的萌芽和组织基础。

第二阶段：制度确立阶段，时间是1982年至1990年。村民委员会的诞生引起了中央的高度重视。1981年下半年，中共中央及全国人大派出调查组，对广西宜山、罗城一带出现的村民委员会进行调查研究后给予了肯定，要求各地有计划地进行建立村民委员会的试点工作。1982年4月彭真在五届全国人大常委会上建议，将村民委员会写进宪法，将村民委员会定性为基层群众性自治组织，并且认为“村民委员会是我国长期有效的重要组织形式”。同年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第一百一十一条明确规定：“农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。”这就为村民委员会的普遍建立提供了根本的法律依据，指出了农村社会管理实行村民自治的基本方向。

1983年10月中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，基本确立了中国农村“乡政村治”的格局，并对建立村民委员会的工作提出了具体要求。此后，村民委员会的建立进入了普遍的、具体的实施阶段。到1985年，全国建立村民委员会的工作基本完成，共建立村民委员会948628个。^② 1987年11月24日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。这部法律依据宪法第一百一十一条规定，对村民委员会

^① 关于中国农村第一个村民委员会的建立过程见米有录、王爱平主编：《静悄悄的革命》，第7—8页，中国社会出版社，1999年。

^② 王仲田、詹成付：《乡村政治——中国村民自治的调查与思考》，江西人民出版社，1996年。

的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了比较具体、全面的规定，从而使村民自治作为一项新型的群众自治制度在法律上正式确立了起来。此后，全国各地开始贯彻《村民委员会组织法》，在实践中逐步建立和完善村民自治的各项制度。到1990年9月，全国有福建等9个省的人大常委会，制定了本省的《村民委员会组织法》实施办法。《村民委员会组织法》及其地方实施办法的制定和实施使村民自治的各项制度在实践中逐步建立和完善起来，并走向定型。

第三阶段：制度推广阶段，时间是1990年至1998年。1990年9月26日，民政部发出了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》。此后，全国各地普遍开展了村民自治示范活动。开展村民自治示范活动的主要目的就是摸索和积累经验，树立和推广典型，通过以点带面，全方位推动村民自治进程。1994年2月，民政部又发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要》（试行），对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等做了进一步的规定，使全国的村民自治示范活动进一步走向深化和规范化。1995年11月20日，民政部在京召开了“全国村民自治示范工作经验交流暨表彰会”，命名吉林省梨树县等31个县（市、区）为“全国村民自治模范县（市、区）”，山东省烟台市牟平区宁海镇等16个乡镇为“全国最佳乡镇”，同时还命名了150个乡镇为“中国乡镇之星”，200个村民委员会为“全国模范村民委员会”。

在村民自治示范活动的推动下，村民自治在中国广大农村遍地开花。到1998年，全国农村普遍进行了三次换届选举，部分省市已经完成了第四次换届选举。^①而山东省莱西市已经在1998年底成功地进行了第六届村委会换届选举。在不断总结成功经验的基础上，1998年6月，当《村民委员会组织法》在全国已经推行了十年的时候，全国人大办公厅发出通知，向全国公布《中华人民共和国村民委员会组织法（修正草案）》，广泛征求全国民众的意见。经过广泛征求意见和讨论，1998年11月4日，全国九届人大常委会第五次会议通过了正式的《中华人民共和国村民委员会组织法》。从此，村民自治在中国农村进入了深化发展期。

第四阶段：深化发展阶段，时间是1998年以后。随着1998年村组法正式通过和全面贯彻实施，全国31个省（区、市）全部制定了村委会组织法实

^① 《多吉才让答中外记者问》，载《乡镇论坛》1998年第7期。



施办法，一些省还制定了村委会选举办法和村务公开办法等地方性法规和实施细则，为村民自治提供了法律保障和制度保障。在这一阶段，村民自治研究日渐被乡村社会治理研究这样更大一些的主题所涵盖，民主建设与治理优化之间关系的探讨成为政学两界都十分关注的问题。

2003年，由中央纪委、中组部、中央农村工作领导小组办公室、民政部、财政部、农业部等部门组成的全国村务公开协调小组成立以来，推动村务公开民主管理的示范单位创建和督查活动。当前，全国80%的村建立了村民代表会议制度，基本实行了民主决策村中重大事项；80%以上的村建立了以村务公开栏为主的多种公开形式，实行了民主监督制度；70%以上的村制定了村民自治章程和村规民约，实行了民主管理村中事务。在这个阶段，村民自治从基本普及到全面展开，从综合均衡推进“四个民主”到开展农村社区建设，建设社会主义新农村，村民自治的制度体系逐步完善，自治组织逐步健全，民主形式更加多样，民主自治理念更加深化，技术程序愈益完备，在改善农村社会治理、促进民主政治发展方面都发挥了重要作用。2007年党的十七大报告史无前例地把基层群众自治制度确立为我国社会主义民主政治的四项制度之一和中国特色社会主义政治发展道路的重要内容，村民自治的地位得到重大提升。

二、村民自治的成就和意义

村民自治是我国新时期乡村社会治理的重大创新，是组织引导农民从根本上解决农村问题的有效途径。它对于促进农村经济社会发展和我国农村基层民主政治建设具有不可估量的历史意义。

第一，村民自治制度改变了数千年来农村地区的政治权力结构，权力运作的方向由过去的“自上而下”变成了“自下而上”。村干部不再由上级任命，而是要经过村民的选举产生；更重要的是，村干部是要对下向村民负责，而不再是对上向乡镇负责。这就是说，村一级的政治精英的政治权威不能再依靠自上而下的强制性的政府命令，而是必须要依靠政治生活最基层的村民的认可和同意。这在中国的基层社区制度中是一个亘古未见的根本性的变革，因而具有划时代的重大意义。

第二，村民自治的实践，不仅增强了农民的民主意识和政治参与热情，而且也提高了他们的政治认知和参政能力，使他们学习和掌握了政治生活的一些基本程序，促进了农村基层政治制度化和法制化。村民自治要求村民自我管理、自我教育、自我服务，自己管理社区的公共事务和公益事业，并且

明确规定了农民参与村民自治的权利、制度和程序，不仅把农民从传统的政治的受动者的角色推向了政治的主动者的地位，而且还把农民从传统的政治生活的非制度化的参与者逐步改变为制度化的参与者。尽管这个过程还没有完成，但是目前农民在参与村民自治的过程中，正在发生非常明显的积极变化。

第三，村民自治使广大农民对农村干部形成了有效的监督和制约，有助于提高农村干部的政治素质和业务素质，保证党和国家的方针政策在农村的贯彻实施。村民自治一方面把农民从政治受动者的角色推到了主动的政治参与者的地位，另一方面也赋予了农民对农村干部普遍的监督权。农村基层干部因为人数众多、分布地域广泛，所以对于政府来说不仅监督成本很高，并且成效有限。村民自治把千千万万的农民都变成了无所不在的监督者，不仅节省了政府的监督成本，而且可以大大提高监督的成效。

第四，村民自治是我国民主政治建设的基础性工程。广大农民在村民自治的实践中，创造了许多民主的新形式，大大丰富了我国社会主义民主的实践和理论。如吉林省梨树县在选举村民委员会成员时采取的“海选”法，被国外学者看作是世界上的一种新的选举方式；山西省河曲县的“两票制”引起了国内政治学界的极大关注等。中国农村基层民主在发展形式上，既充分借鉴竞争性民主机制在表达社会成员意见、推进竞争性民主的制度化和规范化的优势，又积极发展各种形式的民主协商、民主讨论和民主论坛等参与和协商民主，以民主的机制推进社会合作，形成社会共识，消除社会分歧。村民自治的发展实践一再提示我们，民主是一种多形式、多层次和多种类的政治模式，只要把握住民主的核心内涵，完全可以在民主选举之外，继续开发更多形式的、以寻求社会合作和民主共识为目标的民主形式。这样，既有利于基层政府推进合理的社会治理方式，也有助于农民在村庄社会生活中逐步建立有机的公共生活共同体，强化公民责任和民主能力，在民主实践中逐步增强民主的基础结构。只有社会的每个细胞都能在民主程序下运行，社会的民主政治才具有充分的条件。这种民主形态的发展，将是未来中国更高层次、更大范围以及更高质量政治民主的社会基础。

总之，村民自治在中国农村的实施具有不可估量的历史意义，它是几千年来中国乡村治理模式的一个根本性变革。但是我们也不可把村民自治的意义无限地上升，甚至直接上升到国家层次。如有人认为，村民自治是现阶段社会主义民主政治建设的起点和突破口之一，有利于在推进社会主义民主中



逐步实现国家权力归还社会的远大目标。^① 还有学者认为，“可以肯定，八亿农民积极地参与各个层次的选举，必将成为一种无可抵挡的力量自下而上地重塑整个国家”。^② 学界也有人呼吁中国政治改革采用“非政党式竞争选举制度”的时机已经成熟，下一步改革首先应进行县、市长的竞争性选举。^③

从长远来说，村民自治对于国家层次的政治生活肯定会有一定的影响，但是这种影响不是直接的，并且需要很长的历史时期才能显示出来。这是因为：

第一，村民自治的制度，在村民自治活动中所体现出的民主精神，包括国家决心推进社会主义民主的愿望和农民积极参与的态度，都无疑属于民主的范畴，但它显然是一种“非国家形态的民主”，是一种社区民主，不能与一般意义上的民主建设画等号。要推进中国的民主建设，关键还是要在涉及国家形态民主的各个环节上下功夫，也只有国家形态的民主方面的一些关键环节才能起到牵一发而动全身的突破口作用。村民自治作为一种社区民主，其本身的基本职能决定了它只能管它自己的事。长远来说，社区民主必将会对国家层次的政治生活产生影响，但是在一定时期内，社区民主的发展并不一定能对国家层次民主的发展产生明显的作用。

第二，目前，村民自治从总体上还处在由国家启动和主导阶段，亦即属于一种政府供给主导型的制度变迁，实际上，迄今为止村民自治取得的成就在很大程度上得益于国家的积极推动。它在今后要得到更大、更快的发展，在相当程度上仍有赖于党与政府的支持和倡导。这无疑表明国家对村民自治仍有相当大的控制力和影响力，既然这样，村民自治对国家层面的民主政治就不可能有立竿见影的冲击效应。尽管在村委会选举的推动下，深圳市龙岗区大鹏镇、四川省遂宁县步云乡等地方已经开始进行乡、镇长直接选举的大胆尝试，但至少目前还难以在面上铺开。有学者运用新制度经济学有关制度供给和制度变迁的理论进行了系统的分析，指出在村民自治的基础上进一步推进中国直接民主的发展，由于必须超越现有的宪法秩序去进行制度创新，

① 徐勇：《中国农村村民自治》，华中师范大学出版社1997年版，第7—9页。

② 王旭：《探求新的民主化模式：乡村中国的基层民主》，当代中国研究（美国），1999年第1期。

③ 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译局出版社，1998年。

这时权力中心将会面临考验，因此将会面临着直接制度短缺的问题。^①

从当前的情况看，我们认为，与其眼睛向上，关注如何将民主实践从村民自治提升到乡镇一级乃至更高的层次，探讨村民自治的宏观政治民主效应，不如把目光集中在基层，认真研究村民自治实践中存在的问题，丰富和完善这一伟大的制度创新，更具有重要的现实意义。因为就村民自治制度而言，毕竟才刚刚步入制度化的轨道，仍带有制度初始化阶段的自发性特征，各项制度还有待完善。比如，村民自治如何实现乡政与村治的良性衔接，村民自治组织与农村基层党组织的关系如何定位，以及如何防止村民自治蜕化为村委会自治甚至是村委会主任自治等等。这些矛盾和问题尽管发生在最基层，但也是中国宏观政治生活在乡村社会的投影。对这些问题进行深入的研究和探索，不仅对促进村民自治的健康发展、加强和完善党对农村工作的领导具有重大现实意义，而且对我国深化政治体制改革、完善各级国家政权建设也有一定的借鉴意义。

^① 唐兴霖、马骏：《中国农村政治民主发展的前景及困难：制度角度的分析》，载《政治学研究》1999年第1期。

目 录

导论：草根民主的成长	(1)
一、村民自治的发展历程	(1)
二、村民自治的成就和意义	(4)
第一章 民主选举：选举谁，如何选	(1)
一、各具特色的村民委员会选举模式	(2)
(一) 海选模式	(2)
(二) 民主协商选举模式	(7)
(三) 整体提名模式	(8)
(四) 定位选举模式	(9)
(五) 组合竞选模式	(13)
二、顺应村民自治发展的农村党支部选举	(16)
(一) “两票制”：加强农村党支部的权威基础	(19)
(二) “两推一选”：两票制的升级改进版	(28)
三、乡镇领导直选：草根民主的纵向拓展	(34)
(一) 乡镇长直接选举的尝试	(34)
(二) 乡镇党委书记公推直选	(55)
四、民主选举中相关疑难杂症的治理思考	(73)
(一) 素质问题	(73)
(二) 任期问题	(82)
(三) 贿选问题	(84)



(四) 家族影响	(91)
(五) 黑恶势力	(100)
第二章 民主决策：谁决策，如何决	(110)
一、邓州模式：“四议两公开”工作法	(110)
(一) “四议两公开”工作法提出的现实依据	(110)
(二) “四议两公开”工作法的内涵和运行程序	(111)
(三) “四议两公开”工作法的实践成效	(114)
(四) 思考与启示	(115)
二、温岭模式：群众协商的民主恳谈会	(116)
(一) 民主恳谈会的产生和发展	(117)
(二) 民主恳谈的形式、内容、程序和运行机制	(124)
(三) 推动温岭民主恳谈会产生发展的要素解析	(127)
(四) 温岭民主恳谈会是发展基层协商民主的典范	(130)
三、青县模式：村民代表会议被赋予决策权	(133)
(一) 青县存治模式的由来	(133)
(二) 青县村治模式的创新	(134)
(三) 青县村治模式的运转效果	(136)
(四) 青县村治模式的启示	(138)
第三章 民主管理：谁管理，如何管	(140)
一、村民自治章程：村务管理的“小宪法”	(140)
二、村规民约：灵活多样的村民行为规范	(143)
三、村务契约化管理：民主管理模式的重大创新	(145)
(一) 背景与起因	(146)
(二) 做法与经过	(148)
(三) 成效与反响	(152)
(四) 村务契约化管理的价值解析	(154)
四、民主管理中的突出问题	(157)
(一) 公章管理	(157)

(二) 财务管理	(162)
(三) 集体经济管理	(165)
第四章 民主监督：监督谁，谁监督	(169)
一、小村官大腐败：村级权力监督的必要性	(169)
(一) 村官腐败现象透视	(169)
(二) 加强农村民主监督的现实意义	(172)
(三) 加强农村民主监督的基本原则	(173)
二、健全农村民主监督机制的经验探索	(174)
(一) 让权力在阳光下运行：完善农村财务公开制度	(174)
(二) 以权力制约权力：建立村务监督委员会制度	(177)
(三) 以权利制约权力：村干部考核的“三票评议”制度	(181)
三、进一步完善农村民主监督机制的思考	(185)
(一) 村级民主监督制度与实践的偏离	(186)
(二) 理想的农村民主监督体系	(187)
(三) 打造一个多元耦合的立体化村务监督体系	(188)
第五章 “四个覆盖”：乡村治理模式的集合创新	(192)
一、“四个覆盖”的提出背景	(192)
(一) 基层党组织建设弱化，领导作用难以发挥	(193)
(二) 村民自治制度缺位，基层民主难以实现	(193)
(三) 农民致富失去引导，市场对接难度加大	(194)
(四) 农村矛盾日趋复杂，社会稳定面临考验	(195)
二、“四个覆盖”的工作模式	(195)
(一) 基层民主组织全覆盖	(196)
(二) 基层经济合作组织全覆盖	(197)
(三) 基层维稳组织全覆盖	(198)
(四) 基层党组织全覆盖	(199)
三、“四个覆盖”的实施成效	(201)
(一) 基层民主组织全覆盖，让农民真正成为“当家人”	(201)



(二) 经济合作组织全覆盖, 为农民架起“致富桥”	(202)
(三) 综治维稳组织全覆盖, 为农民编织“保护网”	(203)
(四) 基层党组织全覆盖, 让农民找到了“主心骨”	(204)
四、“四个覆盖”的治理启示	(205)
(一) 农村社会管理模式的集合创新	(206)
(二) 紧扣“把农民组织起来”这个核心	(206)
(三) 抓住农村“民主管理”这个主题	(207)
(四) 搞好村级党组织的角色转换	(209)
结束语 精英主导下的参与式民主治理	(211)
附录	(214)
新都区委关于镇党委书记的公推直选及管理意见	(223)
一、指导思想	(223)
二、适用范围	(223)
三、镇党委书记的选任原则	(223)
四、竞选镇党委书记的资格条件	(223)
五、公推直选镇党委书记的程序和方法	(224)
六、公推直选工作的组织领导和监督	(224)
七、公推直选镇党委书记的管理	(224)
主要参考文献	(226)

第一章 民主选举：选举谁，如何选

“民主政治，选举第一”，这是毛泽东 1941 年 1 月 30 日在《陕甘宁边区政府为改选及选举各级参议会的指示信》中讲的话。它说明 70 多年前我们党对选举在发展民主政治中的重要性就有着明确的充分认识。民主选举之所以在民主政治中居第一位，是由于民主选举是体现人民当家做主的最重要、最直接的一种形式，是民主制度的基石和源头。民主选举的本质意义在于，使人民主权原则落到实处。在现代社会，民主只可能通过代议制形式实现，而代议民主制只可能通过选举的方式来体现人民主权。民主选举的功能在于，周期地通过非暴力的、有序的方式即公民选举的方式，实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障，它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式，而且是公共权力机构运作过程中，参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。因此，民主选举奠定了现代民主政治的基础，现代民主政治就是选举政治。

时至今日，我们党在坚定不移地发展社会主义民主政治的过程中，仍然把民主选举放在扩大人民民主、保证人民当家做主的首要地位。邓小平同志曾经讲过：“不管党也好，政也好，根本的问题是选举。”^① 党的十七大报告指出，“人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”党的十八大报告进一步强调：“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”这其中明确指出了民主不仅仅是选举，还包括民主决策、民主管理和民主监督等，但民主选举是排在第一位的。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组

^① 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1994 年版，第 321 页。



织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”在这里，民主选举依然是排在第一位的。它改变了数千年来农村地区的政治权力结构，权力运作的方向由过去的“自上而下”变成了“自下而上”，村干部不再由上级任命，而是要经过村民的选举产生。这就是说，村一级的政治精英的政治权威不能再依靠自上而下的强制性的政府命令，而是必须要依靠政治生活最基层的村民的认可和同意。这在中国的基层社会治理中是一个亘古未见的根本性的变革，因而具有划时代的重大意义。

一、各具特色的村民委员会选举模式

中国基层民主政治的发展，滥觞于农村村民自治组织的直接选举制度的确立。1982年宪法确立了村民委员会的法律地位。1983年，在建立乡镇政府的同时，全国普遍建立起村委会组织。但是，无论是1987年六届全国人大常委会第二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，还是1998年九届全国人大常委会第五次会议修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》，都只是规定，“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生”，但对具体的选举方式没有明确的具体的程序性规定，这就为各地见仁见智提供了较大的制度空隙和回旋余地。全国各地在村委会的选举实践中纷纷制定具体的选举办法或者村委会组织法的实施办法，由此形成了各具特色的村民委员会选举模式。

（一）海选模式

“海选”是吉林省梨树县创造的选举模式，起源于1986年基层政权建设试点工作中北老壕村的村干部选举。“海”字在东北方言中有“大”和“多”的意思，如说某人海量，是说某人酒量大，说广场上人多，那就是“海了”。“海选”，按照东北人的说法，就是像在大海里捞珍珠一样，由选民自主选举信得过的人作为自己的“当家人”。“海选”作为一种选举模式，它的基本含义是，在村委会选举中不设具体明确的候选人，由村民直接投票选举候选人，或者直接选举产生村民委员会成员。吉林省梨树县“海选”就经历了从“海选”提名候选人到“直接海选”确定村委会成员的发展历程。

吉林省梨树县北老壕村被称为中国“海选”第一村，就是因为该村最早在村委会选举中以“海选”的方式产生村委会成员候选人。1986年末，由于村领导班子不和，村支部领导又由乡镇政府委派、只对乡里负责，许多关系到村民利益的工作开展不了，梨树县政府决定把北老壕村作为试点，让全体村民通过无记名投票的方式自己选出村委会主任。“当时的初衷很简单，就是

领导解决不了的事情，交给群众自己解决。”曾经全程参与这一事件的梨树县民政局原副局长徐谦说。^①具体做法是，乡政府和村党支部不划框子、不定调子，不提任何候选人，采取自下而上，先村民、后代表的预选方法确定候选人，然后再进行正式选举。其特点：一是候选人的提名权完全交给村民，由村民直接提名；二是采用两轮预选的方式确定正式候选人，即村民代表预选和全体村民预选。经过两轮预选以后，北老壕村于1986年12月26日举行村委会正式选举，从11名候选人中选出9名村委会干部，原村委会主任落选，曾任小队会计的孙国清当选为村委会主任。提起当年选举的情景，孙国清仍激动不已：“壮观极了，全村人几乎都投了票，最后选出了46名村民代表。我就是由这些代表推选、从一个小队会计直接被任命为村委会主任的。”^②北老壕村的这一次民主选举村干部，虽然尚未使用“海选”的名称，但却具备了后来“海选”的基本要素，即由村民直接提名候选人并通过预选确定正式候选人。由于这次选举发生在《村民委员会组织法（试行）》颁布之前，它受到了中共梨树县委和县政府、吉林省民政厅的支持与肯定，组织专人到北老壕村进行实地调查。民政部也把包括梨树县在内的全国几个地方采用直接选举村委会干部的经验加以总结上报中央，受到了彭真委员长的高度重视，对于加快《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》的制定与颁行，起到了积极的促进作用。

尽管北老壕村的选举方法得到了上级单位的肯定，但仍属个案现象，没有成为官方的制度化规定。1991年年底，吉林省梨树县进行第二次村委会换届选举。该县制定的《梨树县村民委员会换届选举工作方案》对候选人的提名方式与确定方式做出了明确规定：“根据《吉林省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法（试行）〉办法》第十三条规定：村民委员会成员的候选人由村党支部、村民小组或享有选举权利的村民10人以上联名提出，村民委员会正式候选人经充分酝酿，根据多数选民意愿由村选举工作领导小组在正式选举三日前提出，并向村民张榜公布正式候选人名单。”但是，在该县双河乡平安村的换届选举中出现了新情况：原村委会副主任陈永喜和会计陈忠提出要竞选村委会主任。^③这就突破了吉林省和梨树县规定的“候选人由村党支

^{①②} 马扬：《梨树：“海选诞生地”民主路更宽》，《新华每日电讯》2009年9月14日，第001版。

^③ 根据景跃进的实地调查，出现这种状况的原因是，当时人们对原村长有些意见，认为他在处理村务方面不够公正，有偏私行为，而且村长的年龄已近50，也大了一点。原村委会的主要成员在办公室聊天时得知：村党支部对村长的态度是不保了。景跃进：《海选是怎样产生的》，载《开放时代》1993年第3期。